



Ryszard UBERMAN*, Robert UBERMAN**

Problemy ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze

Streszczenie: Przedmiotem artykułu są problemy dotyczące zasad i sposobów ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze. Przeanalizowano obecnie obowiązujące przepisy prawa, regulującego zawieranie umów o użytkowanie górnicze złóż będących własnością Skarbu Państwa (stanowiących tzw. własność górnictw). Scharakteryzowano zasady i sposoby (algorytmy) stosowane przez właściciela złóż dla ustalenia wynagrodzenia za przekazanie tych złóż w użytkowanie górnicze. Wskazano, że kluczowe, stosowane w praktyce wzory nie wynikają wprost z zapisów prawa co budzi szereg uzasadnionych wątpliwości i niesie przedstawione w skrócie zagrożenia. Ponadto wskazano, że istnieje druga kategoria złóż będących własnością Skarbu Państwa, jednak nie jako własność górnictwa ale konsekwencja posiadania przez niego szeregu nieruchomości, z prawem do złóż kopalin wynikającym pierwotnie z Kodeksu Cywilnego. Przeprowadzono ich analizę porównawczą zasad i algorytmów ustalania opłat za ustanowienie użytkowania górnictwa z jednej strony oraz opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych położonych na złożach kopalin należących do Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego. Przedstawiono argumenty przemawiające za daleko posuniętą harmonizacją obu analizowanych opłat. Oznacza to, że punktem wyjścia dla ich wyznaczenia powinna być wartość rynkowa złoża, a nie nawet najbardziej skomplikowany wzór o charakterze uniwersalnym. Wycena złóż kopalin jest procesem złożonym wymagającym kompetencji w kilku dziedzinach: geologii, górnictwa i finansów. W konsekwencji powinny mieć zastosowanie wytyczne Polskiego Kodeksu Wyceny Złóż Kopalin (POLVAL), które definiują zarówno sam proces przeprowadzania wycen jak i osoby kompetentne do ich przeprowadzania. Końcowym wynikiem analizy są propozycje nowelizacji przepisów i oparcia ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnictwa na podstawie wartości rynkowej złoża kopalin. W podsumowaniu sformułowano wnioski i postulaty.

Słowa kluczowe: użytkowanie górnictwa, wartość złóż kopalin, wynagrodzenie za użytkowanie górnictwa

* Prof. dr hab. inż., Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Kraków;
e-mail: uberman@min-pan.krakow.pl

** Dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków; e-mail: robertuberman@poczta.onet.pl

Problems for establishing compensation for mining usufruct

Abstract: The article discusses problems related to rules and regulations determining compensations for the mining usufruct of mineral deposits covered by the so called "state mining ownership". Specific acts of law framing agreements on mining usufruct between government and mining enterprises were analyzed. Rules and algorithms applied to calculate an appropriate compensation are evaluated leading to several conclusions, including the one about lack of a direct legal grounding for them. Such a situation creates disputes and may be risky for all involved. It was also indicated that, in parallel, the State lets another class of mineral deposits, namely the ones owned as a result of real estate ownership and the related Civil Code regulations confirmed by the mining law. In such cases, a mining entrepreneur gets usufruct of a real estate, but only the one with mineral rights. Subsequently a comparison of the rules and algorithms established for determining compensation for mining usufruct and for usufruct of real-estates comprising rights for mineral assets was performed. Arguments for a far going harmonization between these two were put forward. This implies that a starting point for determining any compensation has to be a valuation of a relevant mineral deposit market value as opposed to any universal, however complicated, prescribed algebraic formula. Such a process is complicated and demands competences in geology, mining and finance. Consequently, regulations set in the Polish Mineral Asset Valuation Code shall be applied to both a running a valuation process and indicating competent persons. As a result, recommendations leading to correlate rules applied in both cases are put forward including the adoption of mineral asset valuation as a fundament to determine the level of compensation for the mining usufruct. The closing section contains recommendations regarding necessary changes in the legal framework.

Keywords: mining usufruct, mineral asset valuation, compensation for mining usufruct

Wprowadzenie

Pomimo upływu ponad 25 lat od transformacji gospodarki dokonanej w Polsce w kierunku gospodarki rynkowej, dotychczasowy stan dotyczący niektórych elementów gospodarki surowcami mineralnymi nie jest zadowalający. Wprawdzie budzące największe wątpliwości i kontrowersje prawo własności złóż kopalin zostało jednoznacznie rozwiązane – bowiem w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze ustalono, w sposób enumeratywny, które złoża kopalin należą do Skarbu Państwa – to jednakże stosowane na podstawie tego Prawa niektóre zasady i formy gospodarowania tymi złożami wywołują istotne zastrzeżenia. W szczególności chodzi o podstawy formalnoprawne oraz zasady przekazywania złóż objętych prawem własności górniczej w użytkowanie górnicze. Dotyczy to zwłaszcza procedur i metody określania wynagrodzenia, które użytkownik powinien uiszczać właścicielowi złoża, czyli Skarbowi Państwa, za możliwość jego eksploatacji. Brak takich zasad jest o tyle zastanawiający, że w przypadku drugiej kategorii złóż należących do Skarbu Państwa (stanowiących część składową nieruchomości gruntowej) problem ten został od strony formalnoprawnej rozwiązany w ustawie o gospodarce nieruchomościami i rozporządzeniu Rady Ministrów. W odróżnieniu od złóż kopalin objętych prawem własności górniczej, złoża zaliczone do nieruchomości gruntowej – których właścicielem jest Skarb Państwa lub samorząd terytorialny – mogą być przedmiotem obrotu rynkowego lub przekazywane w użytkowanie wieczyste za określoną opłatą. W tym przypadku, zarówno uregulowania prawne (ustawa, rozporządzenie), jak i zasady oraz metody wyceny wartości złóż kopalin funkcjonują już co najmniej kilkanaście lat. Nie ma więc przeszkód, aby uzyskane na tym polu doświadczenia mogły być wykorzystane przez instytucje i organa zarządzające gospodarką złożami kopalin objętych prawem własności górniczej. W obydwu bowiem

przypadkach wynagrodzenie oraz opłata za użytkowanie złóż kopalin, płacone na rzecz ich właściciela, stanowią ekwiwalent korzyści, jakie uzyskuje użytkownik z możliwości wydobywania kopalin i rekompensują wyczerpywanie lub zubożenie zasobów tych złóż. Z wymienionych powodów zasady przekazywania w użytkowanie tych złóż powinny być zbieżne, zwłaszcza odnośnie do metod ustalania ekwiwalentu finansowego dla właściciela złóż kopalin objętych prawem własności górniczej oraz złóż objętych prawem własności nieruchomości gruntowej należących do Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego.

1. Użytkowanie górnicze w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze

Podstawą dla ustanowienia prawa użytkowania górniczego są przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (dalej pgg), odnoszące się do prawa własności złóż kopalin. W art. 10, ust. 1 pgg znajduje się wykaz kopalin, których złoża objęte są prawem własności górniczej, a w ust. 5 tego artykułu zapis, że prawo to przysługuje Skarbowi Państwa. Należy nadmienić, że prawo to zostało wprowadzone najpierw do ustawy z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego, a następnie do ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, ale bez enumeratywnego wykazu tych złóż kopalin. Dopiero ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze zawiera wykaz kopalin, których złoża są objęte prawem własności górniczej.

Skarb Państwa, w granicach określonych przez ustawy, może korzystać, z wyłączeniem innych osób, z przedmiotów własności górniczej i czerpać korzyści z wydobywania kopalin. Ustawa dopuszcza także możliwość rozporządzania prawem własności górniczej, ale wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego (art. 12, ust. 1), co musi nastąpić w drodze umowy zawartej na piśmie pod rygorem nieważności (art. 13, ust. 1). W umowie określa się wynagrodzenie z tytułu użytkowania górniczego i sposób jego zapłaty (art. 13, ust. 3). Z wyjątkiem sytuacji określonych w ustawie pgg (rozdział 2, dział III) ustawodawca dopuszcza ustanowienie użytkowania górniczego w wyniku przetargu zwłaszcza, gdy o jego ustanowienie ubiega się więcej niż jeden podmiot.

Jak wynika z przywołanych przepisów, których jest zaledwie kilka, mają one charakter uregulowań zbyt ogólnych, co widoczne jest zwłaszcza w przypadku aspektów finansowych (wynagrodzenia). Z doświadczeń praktycznych, a także z porównania regulacji prawnych i procedur przekazywania nieruchomości gruntowych zawierających złoża kopalin, których właścicielem jest Skarb Państwa lub samorząd terytorialny, widać wyraźnie różnice w precyzyjności przygotowania i prowadzenia postępowań. Częściowo, ale tylko w niektórych aspektach formalnoprawnych, niedostatki procedur postępowania o ustanowienie użytkowania górniczego, łagodzi art. 17 pgg odsyłający, w przypadkach nieuregulowanych w ustawie, do przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących dzierżawy. Nie usuwa to jednak wątpliwości odnośnie sposobu ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze. Wobec braku takich zasad i sposobów ustalonych ustawowo, organ reprezentujący Skarb Państwa, tj. Minister Środowiska, sporządził wytyczne, które stosuje się dla wyliczenia wynagrodzenia za użytkowanie górnicze i określił sposób jego zapłaty.

2. Zasady określania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze i sposoby jego zapłaty stosowane przez Ministerstwo Środowiska

Zgodnie z obowiązującymi przepisami wysokość wynagrodzenia za użytkowanie górnicze może być ustalona w drodze przetargu, jeśli przewiduje się jego przeprowadzenie. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkowania górniczego (Dz.U. 2012.101) wymaga od składającego ofertę określenia proponowanej wysokości wynagrodzenia za ustanowienie użytkowania górniczego. Ustalone w wyniku przetargu wynagrodzenie uznaje się za odpowiadające wartości rynkowej złoża kopaliny.

W dużej części przypadków ustalenie wynagrodzenia za użytkowanie górnicze następuje jednak na drodze umowy, przy czym podstawą jest wartość określona z wykorzystaniem metody podanej w „Zasadach ustalania wynagrodzenia z tytułu użytkowania górniczego”, wprowadzonej do stosowania przez Ministerstwo Środowiska z dniem 27 lutego 2013 r.

Regulują one sposoby ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze z tytułu:

- wydobywania kopalin ze złóż,
- poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin,
- podziemnego, bezzbiornikowego magazynowania substancji,
- podziemnego składowania odpadów.

Cytowane „Zasady...” pozwalają określić:

- składniki wynagrodzenia i sposoby ich wyliczenia,
- sposoby uiszczania wynagrodzenia.

Przedmiotem dokładniejszej analizy będzie wyłącznie problematyka ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze z tytułu wydobywania kopalin. Pozostałe przypadki, ze względu na specyfikę tematyczną i obszerny zakres metod ustalania wynagrodzenia, powinny być omówione w odrębnym studium.

Wynagrodzenie za użytkowanie górnicze z tytułu wydobywania kopalin składa się z dwóch części:

1. Części stałej, płatnej co roku, którą określa wzór:

$$W_s = W \cdot \gamma \text{ [zł]}$$

$$W = Q \cdot c \cdot \eta \text{ [zł]}$$

gdzie:

- W – tzw. wartość użytkowa złoża,
- Q – zasoby przemysłowe, ustalone w projekcie zagospodarowania złoża (PZZ), Mg [m³],
- c – cena jednostkowa kopaliny, podana w zał. 1 do „Zasad...”, zł/Mg [m³],
- η – wskaźnik wykorzystania zasobów przemysłowych złoża według PZZ,
- γ – wskaźnik ustalający roczną część wartości użytkowej złoża, od 0,005 promila do 1,0 promila.

Nadmienić należy, że termin „wartość użytkowa złoża” i sposób jej wyceny zdefiniowano w 1994 roku, a następnie zaktualizowano w 1998 roku w Instytucie Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN w Krakowie.

2. Części zmiennej, która stanowi równowartość od 5 do 50% należnej opłaty eksploatacyjnej za wydobycie prowadzone w roku poprzednim. Konkretną dla danej kopaliny równowartość opłaty eksploatacyjnej wyszczególniono w „Zasadach...”.

Wynagrodzenie za ustanowienie użytkowania górniczego, w przypadku złóż zawierających kopaliny towarzyszące, obliczane jest jako suma wartości poszczególnych składników.

W omawianych „Zasadach...” określony też został sposób uiszczania wynagrodzenia. Płacone jest ono corocznie w złotych polskich, przy czym w przypadku, gdy w poprzednim roku nie prowadzono eksploatacji, użytkownik górniczy płaci tylko część stałą wynagrodzenia. Wynagrodzenie jest uiszczane do końca lutego każdego roku obowiązywania użytkowania górniczego (liczonego jako kolejne, następujące po sobie 12 miesięcy) za rok poprzedni. Kopie dowodów wpłaconego wynagrodzenia przesyła przedsiębiorca organowi koncesyjnemu do 15 marca każdego roku obowiązywania użytkowania górniczego.

W omawianej metodyce określania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze przewidziano możliwość zwiększenia przestrzeni objętej użytkowaniem i wprowadzenia z tego powodu zmian w umowie lub zawarcie nowej umowy uwzględniającej dodatkowe wynagrodzenie za użytkowanie zwiększonej przestrzeni.

3. Dyskusja aktualnie stosowanego sposobu ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze

W ustawie Prawo geologiczne i górnicze z 9 czerwca 2011 r. zamieszczony jest tylko jeden przepis (art. 13) stanowiący, że wynagrodzenie i sposób jego uiszczania powinny być określone w umowie zawieranej pomiędzy organem, reprezentującym właściciela (Skarb Państwa) oraz użytkownikiem. Przepis ten powinien regulować ustalanie wynagrodzenia w przypadku, gdy ustanowienie prawa użytkowania górniczego nie następuje w drodze przetargu. W ofercie przetargowej oferenci są bowiem zobowiązani do zaproponowania wartości wynagrodzenia. W analogicznym brzmieniu przepis ten był już umieszczony w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze. Krytycznie, odnośnie tego sformułowania, wypowiedzieli się A. Lipiński i R. Mikosz (1995) stwierdzając, że pozostawia on znaczną swobodę w ustalaniu ekwiwalentu, zastrzegając, że „swoboda ta nie może być utożsamiana z dowolnością, a przesłanką dla ustalenia wynagrodzenia powinna być treść użytkowania”.

Jednakże wiele postępowań o ustanowienie prawa użytkowania górniczego na wydobywanie kopaliny odbywa się na drodze bezprzetargowej. Dla wypełnienia luki w przepisach w zakresie braku sposobu ustalania wynagrodzenia Ministerstwo Środowiska wprowadziło – już pod rządami ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze – metodykę określania wynagrodzenia opartą na szacunku tzw. wartości użytkowej złoża (Szamalek 2009; Uberman Ryszard i Uberman Robert 2008). Rozwinięcia tej metodyki dokonano w 2013 roku, wprowadzając „Zasady ustalania wynagrodzenia z tytułu użytkowania górniczego”. Stosowany przez Ministerstwo Środowiska sposób określania wynagrodzenia za użytkowanie

górnictwo spotkał się z krytyką zarówno ze strony teoretyków prawa jak i przedsiębiorców górniczych. Podstawowy zarzut dotyczy braku umocowania ustawowego dla opracowania i stosowania takiego rozwiązania. „Ten sposób nie ma charakteru normatywnego, a tym samym wiążącego dla Ministerstwa Środowiska” stwierdza Schwarz (2013) i dalej, że „za trafny należy uznać pogląd, że w pgg brakuje regulacji dotyczących metod wyceny złóż kopalin”.

Podobny pogląd prezentuje Gruszecki (2013) stwierdzając, że „sposoby ustalania opłaty z tytułu użytkowania górnictwa nie mają charakteru wiążącego i nie mogą być narzucone jednostronnie podmiotom prowadzącym działalność górnictwa, gdyż brak jest do tego podstaw prawnych”. Uważa także, że „w przypadku braku bezwzględnie obowiązujących kryteriów wynikających z przepisów prawa (a nie pism informacyjnych nie mających charakteru normatywnego) ... opłata powinna być ustalona zgodnie z ogólnymi zasadami na podstawie negocjacji”.

Podobne do cytowanych z literatury przedmiotu uwagi zgłaszają też przedsiębiorcy. W piśmie Polskiego Związku Pracodawców Przemysłu Wydobywczego z dnia 27 października 2016 r., skierowanego do Głównego Geologa Kraju, stwierdza się, że „Zasady...” zostały wprowadzone pozaustawowo. Postuluje się, aby ogólne zasady ustanowienia prawa do użytkowania górnictwa wprowadzić w drodze ustawy, a szczegółowe kwestie w drodze aktu wykonawczego (rozporządzenia). Metodyka proponowana w „Zasadach...” może być traktowana jako pomoc (wskazówka) dla sformułowania oferty do negocjacji, których jednak nie przewiduje się w procedurze ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnictwa, względnie jako odniesienie (porównanie) do wynagrodzenia proponowanego przez oferentów w postępowaniu przetargowym.

Najistotniejszą kwestią w ustalaniu wynagrodzenia za użytkowanie górnictwa jest wprowadzenie do metodyki kategorii i instrumentów finansowych cechujących gospodarkę rynkową. Proponowana w „Zasadach...” metodyka operuje pojęciem wartości użytkowej złoża, która to wartość nie odpowiada wartości rynkowej złoża. W warunkach gospodarki rynkowej, w jakiej funkcjonuje polski przemysł wydobywczy, uzasadnioną podstawę dla ustalenia wynagrodzenia za użytkowanie górnictwa powinna stanowić wartość rynkowa złoża. Niestety, w przepisach pgg odnoszących się do ustanowienia prawa użytkowania górnictwa brak jest jednoznacznego stwierdzenia potrzeby stosowania tego kryterium. Zauważa to między innymi Schwarz (2013), pisząc: „Jakkolwiek brak w ustawie wytycznych dla ustalenia wynagrodzenia, to jednak powinno ono zasadniczo odpowiadać wartości rynkowej tego prawa”. Jego zdaniem „wartość tą można precyzyjnie określić jedynie przeprowadzając przetarg (ewentualnie ewaluując je przez rzeczoznawcę)”. Analogiczny pogląd wyrazili Uberman Ryszard i Uberman Robert (2010), w publikacji dotyczącej wartości złóż węgla brunatnego w związku z zaliczeniem złóż tej kopalin do kategorii własności górnictwa pisząc, że „właściwie najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby oparcie zasad ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnictwa na podstawach wyceny wartości złóż kopalin”.

Odnosząc się krytycznie do stosowanych obecnie procedur ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnictwa, Uberman Ryszard i Uberman Robert (2015) stwierdzili, że „ustalenie wynagrodzenia nie jest powiązane z indywidualnie, ekspercko ustaloną wartością złoża”. W związku z tym postulują zmianę obecnie stosowanych zasad ustalania tego wynagrodzenia.

Jeszcze jednym, najbardziej przekonującym argumentem za zmianą zasad ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze powinien być fakt, iż już od kilkunastu lat kryteria ustalania opłaty za użytkowanie wieczyste za nieruchomości gruntowe leżące na złożach kopalin, których właścicielem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, usankcjonowane są ustawowo i oparte na wycenie wartości rynkowej nieruchomości.

Obok wymienionych uwag krytycznych, odnoszących się szczególnie do aspektów prawnych stosowanych obecnie zasad ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze, podnosi się także w literaturze przedmiotu oraz w dyskusjach wśród przedsiębiorców górniczych brak transparentności i wiele nieścisłości. W szczególności krytykuje się znaczną rozpiętość współczynników stosowanych w formułach obliczeniowych, co powoduje możliwość znacznej dowolności w przyjmowaniu poszczególnych składników algorytmów obliczeniowych (Gruszecki 2013).

W przypadku, gdy zrezygnuje się ze stosowania omawianych „Zasad...” i wprowadzi metody oparte na kategoriach rynkowej wartości złoża, co zapewni obiektywność postępowania, bezprzedmiotowe staną się uwagi krytyczne odnoszące się do algorytmów i ich składników i z tego powodu, w niniejszym artykule, rezygnuje się ze szczegółowego ich omawiania. Najważniejszą bowiem sprawą jest obecnie doprowadzenie do nowelizacji pgg, w celu umocowania ustawowego sposobu ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze z wykorzystaniem metod bazujących na wartości rynkowej złóż kopalin oraz określenie procedur postępowania podobnie jak ma to miejsce w przypadku użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych ze złożami kopalin, będących własnością Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

4. Propozycja sposobu ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze na podstawie wartości rynkowej złoża

Jak wynika z analizy aktualnego stanu prawnego odnośnie kryteriów ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze oraz przywołanych uwag krytycznych z literatury przedmiotu, zachodzi konieczność nowelizacji Prawa geologicznego i górniczego dla usankcjonowania sposobu wyliczania i uiszczania tego wynagrodzenia. Wydaje się, że nie ma żadnych przeciwwskazań, aby dokonać potrzebnych zmian nawiązując do funkcjonujących już uregulowań dotyczących nieruchomości gruntowych. Właścicielami niektórych nieruchomości gruntowych, których częścią składową są złoża kopalin, są Skarb Państwa i samorząd terytorialny, które mogą je m.in. sprzedać lub, co ciekawsze z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu, oddać w użytkowanie wieczyste za opłatą. Warunki oddania w użytkowanie wieczyste takich nieruchomości regulują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 542, z późn. zm., dalej uogn) oraz przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109). W przepisach tych określone są także zasady ustalania opłaty za użytkowanie wieczyste. A należy pamiętać, że w przypadku takich nieruchomości głównym determinantem ich wartości jest właśnie wartość złoża kopalin. Pomimo różnych podstaw prawnych wła-

sności złóż, które przynależą Skarbowi Państwa z tytułu własności nieruchomości od tych, które wynikają z Własności Górniczej Skarbu Państwa, nie można abstrahować od tego, że – z ekonomicznego punktu widzenia – w obu przypadkach państwo (reprezentowane albo przez rząd, albo przez jednostki samorządu terytorialnego) dokonuje tej samej operacji: przekazuje przedsiębiorcy górnictwu prawo do eksploatacji złoża w zamian za wynagrodzenie.

W praktyce opłata z tytułu użytkowania wieczystego składa się, w odniesieniu do nieruchomości ze złożami kopalin, z dwóch członów:

- jednorazowej opłaty wstępnej wynoszącej 25% wartości rynkowej nieruchomości;
- opłaty rocznej wynoszącej 3% wartości nieruchomości, która może być aktualizowana nie częściej niż co trzy lata.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na inną, bardzo istotną cechę użytkowania wieczystego – wysokość opłat (ale nie ich aktualizacji) może, i często jest, ustalana na drodze postępowania o charakterze przetargowym. W innych przypadkach oraz zawsze w odniesieniu do aktualizacji opłaty rocznej podstawą dla ustalenia wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste jest wycena rynkowej wartości nieruchomości. W art. 152, ust. 3 ustawodawca określił sposoby ustalenia wartości rynkowej nieruchomości. Uszczegółowione zasady określania wartości nieruchomości gruntowych zawierają przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. W odniesieniu do nieruchomości gruntowych położonych na złożach kopalin, stanowiących ich części składowe, stosuje się par. 47, ust. 2 i 3, które wskazują, że:

- „Przy stosowaniu podejścia porównawczego uwzględnia się ceny transakcyjne nieruchomości podobnych do wycenianej nieruchomości położonych na złożach kopalin, w szczególności tego samego rodzaju, o zbliżonej zasobności złóż i podobnej budowie geologicznej” (par. 47, ust. 2),
- „Przy stosowaniu w podejściu dochodowym metody zysków, dochód nieruchomości przyjmuje się w wysokości równej udziałowi właściciela nieruchomości w zyskach osiągniętych przez przedsiębiorcę z eksploatacji złoża na nieruchomościach tego rodzaju” (par. 47, ust. 3).

Na podstawie cytowanych norm prawa grupa ekspertów należących do PFRSM (Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych) oraz PSWZK (Polskiego Stowarzyszenia Wyceny Złóż Kopalin) przygotowała rozszerzoną i uaktualnioną wersję standardu V.7. pod nową nazwą „Wycena nieruchomości gruntowych ze złożami kopalin objętych własnością nieruchomości gruntowej”, który został zatwierdzony w grudniu 2016 r. (Galos i in. 2017). Z jego zakresu wyłączono jednak złoża kopalin objęte Własnością Górniczą Skarbu Państwa (oraz niektóre inne kategorie aktywów geologiczno-górnictwowych). Dyskusję problemów związanych z ustalaniem ww. opłat w kontekście wyceny złóż kopalin zaprezentowano w innej pracy jednego z autorów (Uberman Robert 2016).

Wymienione źródła prawa oraz standardy i wytyczne stanowią podstawę dla wyceny wartości rynkowej nieruchomości gruntowej przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 67 uogn) i ustalenia opłaty pierwszej i rocznej z tytułu użytkowania wieczystego według stawki procentowej określonej w ustawie. Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego może być aktualizowana. I właśnie aktualizacja opłaty rocznej jest podstawowym

źródłem sporów, często sądowych, a przez to niepewności przedsiębiorcy górniczego. Tak więc stosując reguły wypracowane w zakresie użytkowania wieczystego dla wyceny wartości użytkowania górniczego należy zwrócić uwagę na ten właśnie aspekt.

Drugim problemem, który musi zostać rozstrzygnięty, jest uwzględnienie kwestii własności dokumentacji geologiczno-górnictwa, a szerzej praw do rezultatów prac poszukiwawczych. W praktyce użytkowania wieczystego najczęściej (w praktycznie wszystkich znanych autorom przypadkach) zostało ono ustanowione w minionym reżimie prawnym, a w ramach gospodarki rynkowej ustalono tylko opłatę roczną. W konsekwencji przedmiotem wyceny były złoża już eksploatowane, z długą historią eksploatacji, a przez to bardzo dobrze rozpoznane pod względem geologicznym, górnictwem i ekonomicznym. Tymczasem przedmiotem ustalania użytkowania górniczego będą w rosnącym stopniu złoża jeszcze nie eksploatowane. I w ich przypadku możliwe są dwa scenariusze. Albo właścicielem dokumentacji geologicznej jest Skarb Państwa albo przedsiębiorstwo górnicze, które wcześniej uzyskało koncesję poszukiwawczą, i zgodnie z dyspozycjami ustawy Prawo geologiczne i górnicze z 2014 r. (art. 15, ust. 3), przez trzy lata ma do niej prawo, w tym niejako prawo pierwszeństwa w uzyskaniu koncesji na eksploatację złoża. Pierwszy z przypadków jest łatwiejszy z punktu widzenia procesu ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnicze. Ponieważ całość istotnych praw należy do Skarbu Państwa, może on dowolnie kształtować procedury przetargowe tak, aby pozyskać najkorzystniejszą ofertę. Drugi jednak rodzi istotne trudności. Po pierwsze, nie można stosować procedur przetargowych. Po drugie, obok innych czynników, przy ustalaniu wynagrodzenia za użytkowanie górnicze musi zostać uwzględnione ryzyko, jakie poniósł przedsiębiorca inwestując w prace poszukiwawcze. I jest to bardzo złożona i czasem nierozumiana kwestia. Przedsiębiorca górniczy ponosi pełne ryzyko niepowodzenia prac poszukiwawczych. Wnosi opłaty za stosowną koncesję, finansuje rozmaite działania i – jeśli ich rezultat okaże się niepomyślny – nikt mu tych wydatków nie zrekompensuje. Uzasadnieniem dla ponoszenia tych kosztów z jego strony są oczywiście przypadki zakończone sukcesem. Ale pod warunkiem, że zyski z tych drugich kompensują koszty poniesione w pierwszych przypadkach. Tymczasem, ze zrozumiałych względów państwu (jest to praktyka nie tylko Polski) bardzo korzystnie jest nie zwracać uwagi na ten aspekt problematyki. Jak już przedsiębiorca złożo odkryje i udokumentuje, to dąży się do wyceny tak opisanego złoża z pominięciem czynnika ryzyka niepowodzenia prac poszukiwawczych – przecież wtedy ono już nie występuje. Oczywiście pozwala się, w ten czy inny sposób, uwzględnić przedsiębiorcy nakłady na prace związane z danym konkretnym złożem, ale tylko tyle.

W tym kontekście warto przyjrzeć się, jak powyższe problemy rozwiązywały inne kraje. Po pierwsze, w przypadku złóż o bardzo dużej wartości (najczęściej chodziło o ropę naftową lub złoto) wprowadzono instytucję tzw. kontraktów indywidualnych, określające w sposób specyficzny podział korzyści z eksploatacji danego złoża kopalin lub grupy złóż, pomiędzy państwo a przedsiębiorcę górniczego (Bush i Johnston 1998). Wyróżnia się trzy typy takich kontraktów (Stefanowicz 2011), przy czym prawie zawsze w kontraktach tych państwo reprezentowane jest przez narodową firmę górnictwa:

- *joint-venture*,
- *production sharing contract*,
- *service agreement*.

Konstrukcja wspólnego przedsięwzięcia, *joint-venture*, w omawianym kontekście zakłada, że państwo ma prawo do pobierania korzyści albo w formie części wydobytej kopaliny albo części zysków z takiej działalności. Tego typu umowy występują w około 30 krajach.

Production sharing contract różni się od formy opisanej powyżej tym, że państwo lub wyznaczona przez nie narodowa firma nie uczestniczą w samym procesie poszukiwań, dokumentowania i wydobywania, a jedynie otrzymują część wydobytej kopaliny albo część zysków. Tego typu umowy występują w około 40 krajach.

Ostatnią formą pobierania podatku górniczego na bazie kontraktu indywidualnego, występującą tylko w trzech krajach (Omanie, Iranie i Meksyku), jest tzw. *service agreement*. W tych przypadkach wynagrodzenie z tytułu eksploatacji złóż kopaliny jest pobierane niejako samoistnie przez państwo, na drodze prowadzenia działalności gospodarczej związanej z eksploatacją przez narodową firmę górniczą. Rola przedsiębiorcy sprowadza się do poszukiwań, udokumentowania i udostępnienia złóż w zamian za zwrot kosztów i pewne specyficzne benefity, jak np. prawo do nabycia określonego wolumenu z dyskontem.

Chociaż kontrakty indywidualne zawierane są najczęściej przy okazji złóż węglowodorów i dla tej grupy kopaliny osiągają najbardziej zaawansowane formy, to ich zastosowanie jest szersze, np. w Irlandii tego typu rozwiązania stosuje się dla rud metali kolorowych (Dooley i Leddin 2005).

W polskiej sytuacji wykorzystanie rozwiązań przewidujących pozyskiwanie kopaliny w naturze przez państwo byłoby raczej kłopotliwe, chociaż można sobie wyobrazić, że zapewnienie dostaw surowca dla np. elektrowni węglowych może uzasadniać takie podejście. Natomiast bardzo ciekawą jest konstrukcja *joint-venture* z wynagrodzeniem pieniężnym. W klasycznej postaci polega ona na tym, że przedsiębiorca górniczy zobowiązuje się eksploatować złoża (określane są limity rocznego wydobywania) i sprzedawać lub zagospodarowywać wewnętrznie pozyskany wolumen kopaliny. Rozliczenia finansowe oparte są na następujących zasadach:

1. Ustalane są zasady ponoszenia (a czasem i limity) kosztów operacyjnych i kapitałowych, które przedsiębiorca górniczy ma prawo ponieść i odjąć od przychodów.
2. Ustalane jest, czy opłata na rzecz Państwa jest pobierana z zysku przed czy po opodatkowaniu.
3. Ustalane są zasady wyceny przychodów ze sprzedaży kopaliny – są one dosyć często liczone nie na podstawie faktycznie uzyskanych wielkości, ale odpowiednio skorygowanych notowań – takie podejście jest wręcz konieczne w przypadkach, w których przedsiębiorcą górniczym jest zintegrowany koncern dokonujący dalszego przerobu wydobytego surowca w swoich zakładach.
4. Po uwzględnieniu powyższych wyliczany jest zysk z eksploatacji, a określony jego procent stanowi wynagrodzenie państwa.

Nietrudno zauważyć dwie cechy powyższej konstrukcji. Jeśli zagadnienie omówione w punktach 1) i 3) zdefiniuje odpowiedni organ państwa to procent wynagrodzenia może być przedmiotem przetargu. Po drugie jest ona zbliżona do obecnie obowiązującego w Polsce podatku od wydobywania niektórych kopaliny (w praktyce miedzi i srebra przez KGHM – ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobywania niektórych kopaliny). W algorytmie obliczeniowym ustawodawca wprowadził minimalną cenę, wynikającą z notowań, przy której

podatek wynosi 0,5%. Poziom ten określono odpowiednio na 12 000 zł za tonę Cu oraz 1000 zł za kg Ag. Z ekonomicznego punktu widzenia progi te stanowią niejako odpowiednik limitu kosztów kwalifikowanych.

Istnieją dwa zasadnicze wyzwania w zakresie implementacji kontraktów indywidualnych:

- konieczność dysponowania przez odpowiedzialne za nie organy administracji państwowej odpowiednimi kompetencjami albo poprzez zatrudnianie pracowników albo poprzez korzystanie z usług konsultantów. Nie jest to zawsze łatwe do uzyskania w kontekście powszechnego na świecie ograniczania wynagrodzeń w służbach publicznych;
- podatność na korupcję osób podejmujących decyzje w imieniu państwa.

W polskich warunkach kontrakty indywidualne mogą mieć zastosowanie m.in. dla największych złóż węgla brunatnego, gazu ziemnego czy gipsów.

W innych przypadkach należałoby oprzeć się na zasadach stosowanych dla użytkowania wieczystego, z tym że sposób aktualizacji opłaty rocznej musiałby być zasadniczo zmieniony tak, aby uwzględnić zmiany w rentowności eksploatacji za pomocą predefiniowanych parametrów cenowych i kosztowych, a nie na drodze ciągłej aktualizacji wyceny.

Podział złóż ze względu na sposób ustalania opłaty za użytkowanie górnicze, na dwie określone powyżej grupy, mógłby zostać oparty na odpowiednio zaadaptowanych metodach zaprezentowanych w pracach dotyczących rankingowania złóż kopalin ([Ostręga i Uberman 2008](#); [Nieć i Radwanek-Bąk 2014](#)).

Innym, bardzo istotnym warunkiem dla zagwarantowania ochrony interesów państwa w procesie ustalania opłaty za użytkowanie górnicze jest dysponowanie profesjonalną wyceną złóż, będących przedmiotem ustanawiania użytkowania górniczego. Zasady wykonywania tych wycen w Polsce, na tle praktyki w innych, wiodących krajach górniczych, przedstawiono w innym artykule jednego z autorów ([Uberman Robert 2015](#)). Ich wykonanie w ramach przygotowań do procesów przetargowych czy negocjacji kontraktów indywidualnych jest konieczne z następujących względów:

- wyboru momentu ustanowienia użytkowania (a przez to zgody na eksploatację złóża) – górnictwo jest biznesem cyklicznym, a złoża wyczerpywalne – rozpoczęcie procesu w okresie depresji spowoduje uzyskanie zdecydowanie gorszych warunków niż w okresie dobrej koniunktury;
- oligopolistycznego charakteru wielu branż górniczych – oferty zakładające istotnie niższą wycenę niż wykonana przez profesjonalistę jednoznacznie wskaże, że – z różnych powodów – wiodące podmioty nie są złożem zainteresowane;
- w przypadku kontraktów indywidualnych, wycena wykonana za pomocą podejścia dochodowego będzie koniecznym materiałem negocjacyjnym, pozwalającym agendom państwa profesjonalnie i efektywnie negocjować ich warunki.

Podsumowanie i wnioski

Wykorzystując doświadczenia i postępując podobnie jak w przypadku nieruchomości gruntowych, których częścią składową są złoża kopalin należałoby też odnośnie złóż stanowiących własność górnictw:

- dokonać w ustawie Prawo geologiczne i górnictw oraz w akcie wykonawczym zmian sankcjonujących zasady ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnictw,
- określić w akcie wykonawczym procedury wyliczania wynagrodzenia za użytkowanie górnictw oraz tryb uiszczania opłat,
- zalecić stosowanie standardów (międzynarodowych i krajowych) do szacowania wartości złóż kopalin dla potrzeb określenia wynagrodzenia za użytkowanie górnictw.

Niedostatki prawa w zakresie problematyki użytkowania górnictw wymagają wyeliminowania przez:

- usankcjonowanie w ustawie Prawo geologiczne i górnictw zasad ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnictw, w tym zdefiniowanie wartości rynkowej złoża kopalin jako podstawy obliczania wynagrodzenia i sposobów jej określania, z włączeniem procedur przetargowych,
- wyeliminowanie podatków, które *de facto* stanowią substytut opłaty za użytkowanie górnictw (podatku od niektórych kopalin i podatku węglowodnorodowego) i zastąpienie wpływów z ich pobierania wpływami z opłaty za użytkowanie górnictw,
- wskazanie podejść i metod szacowania wartości rynkowej złoża kopalin,
- upoważnienie ministra właściwego do spraw środowiska do przygotowania rozporządzenia określającego zasady ustalania wynagrodzenia i trybu jego uiszczania.

Przy opracowywaniu nowych zasad ustalania wynagrodzenia za użytkowanie górnictw wskazane jest nawiązanie do zasad ustalania opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych będących własnością Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego, których składowymi są złoża kopalin. Upodobni to zasady stosowane dla ustalenia wynagrodzenia i opłat dla obu kategorii złóż wyróżnianych ze względu na prawo ich własności.

Wzorując się na zasadach dotyczących szacowania wartości nieruchomości gruntowych wskazać można ewentualną możliwość wykorzystania do celów szacowania wartości złóż kopalin, stanowiących własność górnictw, Kodeksu Wyceny Złóż Kopalin POLVAL.

Literatura

- Bush, J. i Johnston, D. 1998. *International Oil Company Financial Management in Nontechnical Language*. PennWell, Tulsa, Oklahoma
- Dooley, G. i Leddin, A. 2005. Perspectives on mineral policy in Ireland. *Resources Policy* nr 30, s. 194–202.
- Galos i in. 2017 – Galos, K., Pietkiewicz, P. i Uberman Robert 2017. *Nowy Standard wyceny nieruchomości gruntowych ze złożami kopalin. Kruszywa mineralne tom 1*. Wrocław: Wyd. Geoinżynierii Górnictwa i Geologii PWr.
- Gruszecki, K. 2013. Opłaty z tytułu użytkowania górnictw w nowym Prawie geologicznym i górnictw. *Węgiel brunatny* nr 1.

- Lipiński, A. i Mikosz, R. 1995. *Komentarz do ustawy Prawo geologiczne i górnicze*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Nieć, M. i Radwanek-Bąk, B. 2014. *Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopalin*. Kraków: Wyd. IGSMiE PAN.
- Ostręga, A. i Uberman Ryszard 2008. Wykorzystanie metody Analitycznego Procesu Hierarchicznego dla waloryzacji (rankingu) polskich złóż węgla brunatnego. *Gospodarka Surowcami Mineralnymi – Mineral Resources Management* t. 24, z. 2/4, s. 73–95.
- Schwarz, H. 2013. *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Tom I. Wrocław: Wyd. Salome.
- Stefanowicz, J. 2011. Koncesje i użytkowanie górnicze w nowym prawie geologicznym i górniczym. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 81, Kraków, s. 5–30.
- Stefanowicz, J. 2013. Użytkowanie górnicze – dysponowanie przez Skarb Państwa własnością złóż i przestrzenią w górotworze. *Kruszywa* nr 4.
- Stefanowicz, J. 2016. Wspólne przedsięwzięcia tzw. publiczno-prawne i ich formy w działalności eksploracyjnej w świetle obowiązujących regulacji. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 96.
- Szamałek, K. 2009. *Podstawy geologii gospodarczej i gospodarki surowcami mineralnymi*. Warszawa: PWN.
- Uberman Ryszard i Uberman Robert 2008. *Podstawy wyceny wartości złóż kopalin. Teoria i praktyka*. Kraków: Wyd. IGSMiE PAN.
- Uberman, Ryszard i Uberman, Robert 2010. Prawo własności i wartość złóż węgla brunatnego. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 13, z. 2.
- Uberman, Ryszard i Uberman, Robert 2015. Podatki, opłaty i zabezpieczenia finansowe w polskim górnictwie, w tym w górnictwie surowców energetycznych. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 18, z. 2.
- Uberman, Robert 2015. Zasady wyceny złóż kopalin na gruncie kodeksów ich wyceny. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa* nr 3, Bielsko-Biała s. 50–65.
- Uberman, Robert 2016. Wybrane problemy wyceny nieruchomości z prawem do złóż kopalin dla potrzeb ustalenia opłaty za użytkowanie wieczyste. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN* nr 96, Kraków, s. 311–322.

Przepisy prawne, kodeksy i standardy wyceny:

- Ustawa z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego, Dz.U. Nr 31, poz. 128.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. Nr 27, poz. 96.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. Nr 163, poz. 981, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin, Dz.U. z 2012 r., poz. 362.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym, Dz.U. z 2014 r., poz. 1215.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2063, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego, Dz.U. Nr 207, poz. 2109.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkowania górniczego, Dz.U. 2012. 101.
- Międzynarodowe Standardy Wyceny (2005). Wyd. polskie. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Warszawa.
- Standardy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych (2002), Standard V.7. Wycena nieruchomości gruntowych nad złożami kopalin.
- Standardy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Krajowy Standard Wyceny Specjalistycznej (2016). Wycena nieruchomości gruntowych ze złożami kopalin objętymi własnością nieruchomości gruntowej.
- Kodeks Wyceny Złóż Kopalin. POLVAL (2008). Polskie Stowarzyszenie Wyceny Złóż Kopalin. Kraków.
- Zasady ustalania wynagrodzenia z tytułu użytkowania górniczego. Ministerstwo Środowiska, 2013.

